

¿SON NECESARIOS LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA?

Natividad Fernández Gómez
Profesora titular de Economía Aplicada
Universidad de Cantabria

En este artículo se exponen los principales argumentos teóricos que avalan o rebaten la existencia de impuestos sobre la riqueza: su influencia sobre la equidad y la eficiencia es lo que, como siempre, acaba determinando su mantenimiento o no. Se contextualiza el tema en el ámbito internacional y se estudia la situación en España.

Introducción

El presente artículo pretende exponer la situación actual de los impuestos sobre la riqueza en nuestro país y defender la posibilidad de eliminarlos.

Para ello, primero se exponen los principales argumentos teóricos que avalan o rebaten la existencia de impuestos sobre la riqueza: su influencia sobre la equidad y la eficiencia es lo que, como siempre, acaba determinando su mantenimiento o no. En general, los impuestos sobre la riqueza contribuyen a reforzar la equidad pero, a veces, su incidencia sobre el stock de capital y su movilidad pueden provocar ineficiencias e inequidades.

Para contextualizar el tema en el ámbito internacional, se compara el estado de la imposición sobre la riqueza en los países de la OCDE y se comprueba que no existe un uso generalizado de dichos impuestos.

Finalmente, se estudia la situación de España, en especial la amplia utilización que las comunidades autónomas han hecho de sus competencias normativas en materia de impuestos sobre la riqueza y las consecuencias que ello tiene sobre la equidad y la movilidad de capitales.

El artículo termina con unas conclusiones que cuestionan la existencia de estos impuestos tal como están configurados en la actualidad.

Argumentos que justifican la existencia de los impuestos sobre la riqueza

Podemos clasificar los impuestos sobre la riqueza en dos grandes grupos: aquellos que recaen sobre la acumulación de riqueza y los que gravan su transmisión. Dentro de los primeros, encontramos el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y, entre los segundos, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD). Estos son dos de los impuestos más importantes que gravan la riqueza, pero no los únicos, pues también existen los impuestos sobre la propiedad y los que gravan las transmisiones onerosas de la riqueza, ambos de carácter real. Sin embargo, voy a centrar mi exposición en esos dos impuestos de carácter personal, porque presentan una serie de características comunes que permiten un estudio conjunto de sus efectos.

Siempre ha sido difícil justificar la existencia de impuestos sobre la riqueza. De hecho, en la literatura hacendística, aparecen argumentos a favor y en contra de estos impuestos. Dichos argumentos varían un poco en función de si hablamos del Impuesto sobre el Patrimonio o del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, pero pueden encontrarse una serie de argumentos compartidos para ambos.

Así pues, lo primero que tienen en común es que intentan gravar la **riqueza**, entendida como el conjunto de posesiones físicas –normalmente, activos de todo tipo– que son susceptibles de generar ingresos a las personas. Sin embargo, no es tan fácil delimitar el concepto de riqueza, pues la definición anterior no incluye, por ejemplo, el capital humano. El capital humano es, en definitiva, el resultado de una serie de inversiones en educación y salud que facultan a una persona para obtener un mejor salario a lo largo de su vida, de modo que ese salario se convierte en el rendimiento de su capital humano.¹ La inversión en cualquier tipo de activo se transforma en riqueza gravada por estos impuestos, mientras que la inversión en capital humano se escapa del gravamen.

Asimismo, las personas tienen distintas capacidades que, a veces, no dependen estrictamente de la inversión que se haga en capital humano. Hay personas más capacitadas para el deporte, para la música, para el arte, etc., que otras, y ese “don” al final puede convertirse en una fuente de recursos que se escapa al gravamen sobre la riqueza.

Es decir, el capital humano innato o adquirido puede constituir una fuente de riqueza que no se incluye en la definición de la base imponible de los impuestos que gravan el resto del capital. Si gravamos solo el capital físico, estamos tratando de forma desigual las diferentes fuentes de riqueza.

Precisamente, uno de los argumentos más poderosos que justifican la existencia de impuestos sobre la riqueza es su incidencia sobre la **equidad**, tanto desde el punto de vista moral como formal. Moralmente, se justifica el gravamen de la tenencia y la transmisión de riqueza como una forma para impedir la concentración y la perpetuación de esta riqueza. En el aspecto formal, los impuestos sobre la riqueza pretenden contribuir a una reducción de la desigualdad, ya sea haciendo que las personas con mayor riqueza contribuyan más, o bien gravando en mayor medida a las personas que reciben riqueza “sin esfuerzo”. En definitiva, la riqueza, en términos hacendísticos, es una de las manifestaciones de la capacidad de pago susceptible de ser gravada, al igual que la renta o el consumo. Además, los impuestos sobre la riqueza se plantean como impuestos progresivos, que pretenden lograr una mayor contribución por parte de los más ricos.

Sin embargo, la fuerza del argumento de equidad y su contribución a la redistribución de la renta va perdiendo peso en el contexto actual:

1. Albi, E., et al. (2017).

- El papel de dificultar la acumulación y perpetuación de la riqueza, y el efecto pernicioso de esta en la sociedad, lo cumpliría mejor un impuesto de patrimonio sobre las grandes fortunas y no uno de carácter generalizado. Por otro lado, las herencias contribuyen precisamente a dividir la riqueza, por lo cual no tiene mucho sentido dificultarlas con impuestos.
- Sobre la contribución de estos impuestos a la reducción de la desigualdad, ya se ha comentado cómo la desigualdad entre los individuos puede tener orígenes distintos a la riqueza, que se escapan a este tipo de impuestos, pero que marcan una capacidad distinta para obtener recursos. La obtención de riqueza “sin esfuerzo” que justifica el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones pierde fuerza cuando no incluimos dentro de esta riqueza algunas cualidades del capital humano.
- La progresividad de los impuestos sobre la riqueza también es cuestionable, ya que los actuales impuestos sobre la riqueza incluyen múltiples exenciones y reducciones que rebajan su efectividad. De hecho, se estima que en el actual ISD español las reducciones suponen el 64 % de la base imponible.² Algunos estudios³ señalan también que los impuestos sobre la riqueza reducen sus tipos efectivos en los últimos tramos, de modo que pueden llegar a ser regresivos. La incidencia del fraude y de la movilidad geográfica en estos tramos más altos puede influir claramente en su menor progresividad.

Otro grupo de argumentos que se utilizan para justificar los impuestos sobre la propiedad son los que tienen que ver con la **eficiencia**. Así, un impuesto sobre el patrimonio grava por igual todos los activos, de modo que puede convertirse en un incentivo para utilizar los activos más improductivos. Sin embargo, la literatura no deja claro que el uso productivo de dichos activos genere una mayor utilidad a sus propietarios: puede ser que los propietarios prefieran mantener ociosos determinados bienes. Por otro lado, en un entorno global en que los bienes y los capitales se mueven libremente, los impuestos sobre la propiedad pueden resultar ineficientes al provocar que se tomen decisiones por motivos fiscales. Los países o las regiones que apuestan por altos impuestos sobre la propiedad están penalizando su inversión y la inversión de individuos de otros territorios.

Estudios como el de Brülhart *et al.* (2017) para el caso de Suiza, y de Kopczuk y Slemrod (2003) para los Estados Unidos, ponen de manifiesto que un incremento en los impuestos sobre la riqueza puede contribuir a la movilidad de los capitales e, incluso, a su evasión.

Una función importante que se otorga a los impuestos sobre la riqueza es la de **controlar y complementar** los impuestos sobre la renta. Un impuesto sobre el patrimonio grava anualmente las fuentes de renta, de modo que, si dentro del Impuesto sobre la Renta se oculta algún rendimiento, el Impuesto sobre Patrimonio puede ponerlo de manifiesto. Igualmente el ISD recoge, debidamente valoradas, las fuentes de renta que en un momento determinado recibe un individuo, por lo cual contribuye a identificar posteriormente los rendimientos que se puedan originar.



2. Informe de la Comisión de Expertos para la reforma del Sistema Tributario Español.

3. M. Britton (1997).

La desventaja más importante que tienen los impuestos sobre la riqueza es su posible doble imposición, así como su incidencia sobre el *stock* de capital.

En este sentido, la literatura hacendística destaca también el papel complementario que los impuestos sobre la riqueza tienen a la hora de gravar la renta. La definición extensiva de renta de Haig y Simons incluye, además del consumo, las rentas en especie y las variaciones en la riqueza de los individuos. Estas dos últimas formas de renta presentan una especial dificultad para ser valoradas; así, algunas rentas en especie, como el uso de la vivienda habitual, o algunas variaciones de riqueza, como las ganancias de capital no realizadas, no llegan a gravarse dentro de los impuestos sobre la renta. El Impuesto sobre el Patrimonio o el Impuesto sobre Sucesiones pueden contribuir a gravar estas ganancias de capital no realizadas, ya sea año por año o bien en el momento en que, finalmente, los bienes que originan las ganancias se transmiten a los herederos. A ello tenemos que añadir que muchos de los impuestos sobre la renta son, en la actualidad, impuestos duales, que gravan de forma proporcional las ganancias de capital, lo cual refuerza el carácter complementario de los impuestos sobre la riqueza. Asimismo, las rentas en especie que no se gravan en la renta pueden gravarse anualmente en un impuesto sobre el patrimonio.

Estos son los argumentos que justifican la función de control y complementariedad de los impuestos sobre la riqueza, aunque también son fácilmente rebatibles.

- El efecto de control sobre las fuentes de renta se ejercerá siempre que quien no declare un rendimiento determinado en el Impuesto sobre la Renta sí que declare su propiedad en el Impuesto sobre Patrimonio, lo cual es mucho suponer.
- El hecho de gravar las ganancias de capital no realizadas en los impuestos sobre la riqueza, en el fondo, se encuentra con los mismos problemas que en el Impuesto sobre la Renta: la dificultad de valorar unos bienes que no se ponen en venta y en que hay que estimar un valor de mercado o lo que se denomina un “valor real”. Este “valor real” se aproxima siguiendo diferentes metodologías, que generan diferencias de gravamen entre distintos territorios.
- A ello hay que añadir que si ambos impuestos sobre la riqueza ejercen la labor complementaria de gravar las ganancias de capital no realizadas, podemos incurrir en una doble imposición: uno de los dos impuestos acaso esté de más.

La desventaja más importante que tienen los impuestos sobre la riqueza es su posible doble imposición, así como su **incidencia sobre el stock de capital**.

Los impuestos sobre la renta gravan la renta generada en un ejercicio; cuando esa renta se convierte en ahorro y en activos, pasa a gravarse anualmente por el Impuesto sobre el Patrimonio y, cuando ese patrimonio se transmite a nuestros herederos, de nuevo vuelve a someterse a gravamen. Este es el argumento más manido, aunque no es el más sólido, ya que cuando la renta se consume también está gravada por los impuestos sobre el consumo, lo cual originaría ese doble gravamen. Renta, consumo y riqueza son tradicionalmente las manifestaciones de capacidad de pago, y el patrimonio, por sí solo, puede afianzar la capacidad de pago de los individuos. Aun así, es más defendible un impuesto que grave la transmisión lucrativa de la riqueza que el que recaee todos los años sobre el patrimonio. Los impuestos sobre sucesiones gravan a los receptores de la riqueza, que ven incrementada su capacidad de pago en el momento de la transmisión de la riqueza, pero un impuesto sobre el patrimonio grava anualmente al mismo individuo que tributa por su renta, la acumula y la transforma en riqueza. Parece, por tanto, más evidente ese doble gravamen.

La **incidencia económica** de los impuestos sobre la riqueza también se presenta como un problema de estos impuestos. Son impuestos que recaen sobre el *stock* de capital y que, por tanto, desincentivan el ahorro, la acumulación de capital y la inversión, con su consiguiente influencia sobre la tasa de crecimiento económico. Estos impuestos producen un doble efecto sobre el capital:

- Un encarecimiento de capital, que lleva a desincentivar su acumulación y a sustituirlo por consumo (efecto “sustitución”).
- Ese mayor coste del capital también puede llevar a generar un mayor *stock* para compensar el impuesto (efecto “renta”).

La literatura y la evidencia empírica no llegan a conclusiones claras acerca del mayor peso de estos dos efectos, pero sí existen diversos estudios –Bartlett (1997), Kopczuk y Slemrod (2003), Brunetti (2006) y Seim (2017)– que corroboran el impacto negativo de estos impuestos sobre el ahorro y el crecimiento económico. Igualmente, Zoutman (2015) concluye que un incremento del 1 % en la imposición sobre la riqueza reduce el ahorro de los hogares entre un 0,1 % y un 0,17 %.

Impuestos sobre la riqueza en el ámbito internacional

El cuadro 1 presenta una síntesis de la situación de los impuestos sobre la riqueza en los países de la OCDE.

Imposición sobre la riqueza en la OCDE

1

Países	% PIB (2016)	Inmuebles	Impuesto patrimonio		Impuesto sucesiones y donaciones		
				Rango tipos		Rango tipos	
						Familiares cercanos	Extraños
Alemania	1,1	SÍ	NO		SÍ	7%-30%	30%-50%
Australia	3	SÍ	NO		NO		
Austria	0,6	SÍ	NO		SÍ		
Bélgica	3,5	SÍ	NO		SÍ	3%-30%	40%-80%
Canadá	3,8	SÍ	NO		SÍ		
Chile	1	SÍ	NO		SÍ		
Corea	3	SÍ	NO		SÍ		
Dinamarca	1,9	SÍ	NO		SÍ	ND	15%-36,25%
Eslovaquia	0,4	SÍ	NO		NO		
Eslovenia	0,6	SÍ	NO		SÍ	5%-14%	12%-39%
España	2,6	SÍ	SÍ	0,2%-2,5%	SÍ	7,65%-34%	15,3%-81,6%
Estados Unidos	2,7	SÍ	NO		SÍ		
Estonia	0,3	SÍ	NO		NO		
Finlandia	1,4	SÍ	NO		SÍ	8%-20%	21%-36%
Francia	4,1	SÍ	SÍ	0%-1,8%	SÍ	5%-45%	35%-55%
Grecia	2,6	SÍ	NO		SÍ	1%-20%	20%-40%
Hungría	1,1	SÍ	NO		SÍ	18%	18%
Irlanda	1,3	SÍ	NO		SÍ	33%	33%
Islandia	1,9	SÍ	NO		SÍ		
Israel	3,3	SÍ	NO		NO		
Italia	2,8	SÍ	NO		SÍ	4%-6%	8%
Japón	2,5	SÍ	NO		SÍ		
Letonia	1,1	SÍ	NO		NO		
Luxemburgo	3,5	SÍ	NO		SÍ	2,5%-15%	15%-48%
México	0,3	SÍ	NO		NO		
Noruega	1,2	SÍ	SÍ	0,4%-1,1%	NO		
Nueva Zelanda	2	SÍ	NO		NO		
Países Bajos	1,5	SÍ	NO		SÍ	10%-20%	30%-40%
Polonia	1,4	SÍ	NO		SÍ	3%-7%	12%-20%
Portugal	1,3	SÍ	NO		NO		
Reino Unido	4,2	SÍ	NO		SÍ		
Rep. Checa	0,5	SÍ	NO		NO		
Suecia	1,1	SÍ	NO		NO		
Suiza	1,9	SÍ	SÍ	0,13%-1%	SÍ		
Turquía	1,2	SÍ	NO		SÍ		
Media OCDE	1,9						
Total sobre 35		35	4		24		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OCDE, Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español y Barberán y Trueba (2018)

En síntesis, de este cuadro se pueden extraer las conclusiones siguientes:

- Todos los países de la OCDE tienen impuestos sobre la riqueza, en sus distintas modalidades, aunque su recaudación no es muy cuantiosa, ya que en términos medios supone un 1,9 % del PIB. En España, la recaudación sobre el PIB es de un 2,6 % —por encima de la media y por encima también de algunos países europeos, como Alemania, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Noruega, los Países Bajos, Suecia y Suiza.
- Todos los países establecen impuestos sobre la propiedad inmobiliaria similares al Impuesto sobre Bienes Inmuebles español.
- Solo 4 de los 35 países tenían impuestos sobre el Patrimonio Neto en 2017. Algunos países han suprimido este impuesto en los últimos años: Austria (1994), Dinamarca (1997), Países Bajos (2001), Finlandia, Luxemburgo, Islandia (2006), Suecia (2007). Alemania lo eliminó en 1997, al ser declarado inconstitucional.
- El Impuesto sobre el Patrimonio Neto en España tiene los tipos de gravamen más altos, por encima de Francia, Noruega y Suiza. A ello cabe añadir que la capacidad normativa de algunas comunidades autónomas ha incrementado aún más estos tipos.
- El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones existe en 24 de los 35 estados miembros de la OCDE. En cambio, países como Australia, Noruega, Portugal y Suecia no tienen dicho impuesto. Algunos de ellos lo han suprimido recientemente: Portugal en 2004, Suecia en 2005 y Noruega en 2014. Italia tiene una situación especial, ya que en 2001 dejó sin efecto el Impuesto sobre Sucesiones, pero luego lo recuperó con tipos más reducidos.⁴
- En cuanto a los tipos impositivos del Impuesto sobre Sucesiones, España es uno de los países con tipos de gravamen más altos para los familiares más cercanos. En concreto, solo Francia tiene un tipo máximo más alto que España. En los tipos impositivos para los herederos sin parentesco, España es el país que aplica el tipo impositivo más elevado, puesto que puede llegar hasta el 81,6 % y Bélgica le viene a la zaga, con un 80 % de tipo máximo. Otros países, como Hungría, Irlanda e Italia, tienen tipos casi proporcionales, en vez de progresivos.

- España es el único país que pondera el tipo impositivo de las herencias o donaciones en función del patrimonio preexistente del heredero. Ello es lo que provoca que tengamos el tipo impositivo más alto. Ningún otro país penaliza el ahorro o el stock de capital de los herederos.

En general, observamos que la imposición personal sobre la riqueza no está generalizada en la OCDE. Hay diez países que no tienen impuestos personales sobre la riqueza (Australia, Eslovaquia, Estonia, Israel, Letonia, México, Nueva Zelanda, Portugal, República Checa y Suecia), mientras que solo tres países tienen los dos impuestos personales sobre la riqueza (España, Francia y Suiza). Igualmente, cada vez son más los países de la OCDE que reducen su imposición sobre la riqueza, ya sea eliminando impuestos o bien reduciendo los tipos impositivos.

Impuestos sobre la riqueza en España

En España, los impuestos sobre la riqueza se dividen, como en otros países, entre los que tienen carácter real y los personales. Dentro de los de carácter real, se incluyen el IBI, el Impuesto sobre Incremento de los Terrenos de Naturaleza Urbana (de ámbito local) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (cedido a las comunidades autónomas), de los cuales no nos ocuparemos en este artículo. Dentro de los personales, están el Impuesto sobre el Patrimonio Neto y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, a los cuales nos vamos a referir en este apartado.

Tal como se refleja en el cuadro 2, la recaudación que proporcionan estos dos impuestos apenas llega al 0,3 % del PIB y supone el 3,52 % de los ingresos tributarios de las comunidades autónomas. ➤2

Ambos impuestos están cedidos a las comunidades autónomas desde el inicio del sistema de financiación de régimen común. Además, a lo largo de su aplicación, las comunidades han ido adquiriendo cada vez más competencias normativas sobre ellos. En la actualidad, y a raíz de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, las comunidades tienen amplias competencias normativas, de gestión y de recaudación sobre estos impuestos. Dichas competencias incluyen cambios en las tarifas, deducciones y bonificaciones, pero también cambios en la base imponible a través del establecimiento de reducciones y la fijación

España es el único país que pondera el tipo impositivo de las herencias o donaciones en función del patrimonio preexistente del heredero.

4. Barberán y Trueba (2018).

Principales datos del año 2015

2

	IP	ISD	Total
Recaudación (millones de euros)	983,65	2.255,33	3.238,98
% S/ Total Ingresos Tributarios CC.AA.	1,07	2,45	3,52
% S/ PIB Nacional	0,09	0,21	0,30
Declarantes	188.680		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AEAT, Hacienda Autónoma en Cifras, Panorama de Fiscalidad Autónoma y Foral 2018 y el INE

de los mínimos exentos. Es decir, estos impuestos proporcionan a las comunidades una amplia capacidad de decisión y responsabilidad fiscal.

A las comunidades de régimen común, hay que añadir las forales, en las que estos tributos figuran como impuestos concertados o convenidos, sobre los cuales tienen competencias plenas, tanto en los aspectos normativos como en la gestión y la recaudación.

Este cuadro muestra ya la primera diferencia entre ambos impuestos, que es la disposición de datos sobre los mismos. El Impuesto sobre el Patrimonio es recaudado por la Agencia Tributaria (AEAT), mientras que el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones lo recaudan los servicios tributarios de cada comunidad autónoma, lo cual dificulta disponer de datos conjuntos sobre el mismo. Por su parte, el Impuesto sobre el Patrimonio desapareció de nuestro panorama fiscal en 2008 y volvió a aparecer en 2011. Por lo demás, ambos son impuestos cuya normativa estatal ha quedado obsoleta (la Ley de Sucesiones data de 1987 y la de Patrimonio, de 1991) y que presentan un problema común en el ámbito de las valoraciones, tanto por las dificultades que presenta la valoración de determinados activos, como por la subjetividad que implica en ocasiones estimar el “valor real” de los bienes.

Entrando un poco más en el detalle de estos impuestos, el cuadro 3 recoge los principales datos del Impuesto sobre el Patrimonio en las diferentes comunidades autónomas, incluyendo los territorios forales.

Como puede observarse, solo hay tres comunidades (Canarias, Castilla-La Mancha y Castilla-León) que mantienen el mínimo exento y las tarifas estatales; todas las demás comunidades han efectuado modificaciones en este impuesto para 2018. El mínimo exento más alto se halla

en los territorios forales y el más bajo, en Aragón. En cuanto a los tipos impositivos, la escala más alta corresponde a Extremadura y la más baja, a Navarra. En la Comunidad de Madrid, el Impuesto sobre el Patrimonio no se paga, ya que está bonificado al 100 %, y La Rioja lo bonifica en un 75 %. ➤3



Impuesto sobre patrimonio en el año 2018

3

CC.AA.	MÍN EXENTO	TIPO MÍN %	TIPO MÁX %	4 M *
Andalucía	700.000	0,24	3,03	44.214
Aragón	400.000	0,20	2,50	41.646
Asturias	700.000	0,22	3,00	41.729
Baleares	700.000	0,28	3,45	49.997
Canarias	700.000	0,20	2,50	36.546
Cantabria	700.000	0,24	3,03	44.214
Castilla-La Mancha	700.000	0,20	2,50	36.546
Castilla-León	700.000	0,20	2,50	36.546
Cataluña	500.000	0,21	2,75	41.943
Comunidad Valenciana	600.000	0,25	3,12	47.646
Extremadura	500.000	0,30	3,75	59.919
Galicia	700.000	0,24	3,03	44.214
La Rioja (bonif. 75 %)	700.000	0,20	2,50	9.136
Madrid (bonif. 100 %)	700.000	0,20	2,50	-
Murcia	700.000	0,24	3,00	43.855
Navarra	550.000	0,16	2,00	32.363
País Vasco				
Álava	800.000	0,20	2,50	31.000
Bizkaia	800.000	0,20	2,00	22.400
Guipuzkoa	700.000	0,25	1,50	24.550

* Ejemplo tributación patrimonio 4 millones de euros, del que ya se descuenta vivienda habitual de 300.000 euros

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Hacienda Autonómica en Cifras, Panorama de Fiscalidad Autonómica y Foral 2018 y el INE

La última columna del cuadro refleja un ejemplo de cómo tributa un patrimonio de 4 millones de euros del cual ya se descuenta una vivienda habitual de 300.000 euros. Como se observa, hay una comunidad en que el impuesto “no existe”: Madrid. Y, en Extremadura, se paga casi siete veces más impuesto que en La Rioja.

Si nos referimos al Impuesto sobre Sucesiones, el cuadro 4 recoge la estructura de este impuesto en las comunidades autónomas, incluidos los territorios forales. ►4

Con respecto a este impuesto, muchas comunidades han optado por reducir su tributación mediante reducciones en la base imponible y bonificaciones en la cuota, por lo cual los tipos impositivos de la tarifa no siempre son significativos. En este sentido, se incluye una primera columna en

la cual se indica si la comunidad autónoma opta por un impuesto sobre sucesiones muy reducido o no, utilizando distintas desgravaciones.

Lo primero que se observa es que solo cuatro comunidades autónomas mantienen, hoy por hoy, un impuesto sin excesivas desgravaciones (Aragón, Asturias, Castilla-León y Comunidad Valenciana), mientras que el resto se esfuerzan por facilitar diversas ventajas fiscales que reduzcan su tributación.

En cuanto a los tipos máximos y mínimos, hay que tener en cuenta que las escalas del cuadro no consideran el coeficiente de patrimonio preexistente, que incrementaría claramente los tipos. Partiendo de esta premisa, lo primero que se ve es que hay comunidades autónomas que están optando por establecer escalas diferencia-

Impuesto sobre sucesiones y donaciones en 2018

4

CC.AA.	REDUCIDO	TIPO MÍN %	TIPO MÁX %	0,8 M *
Andalucía	SÍ	7,65	36,50	0
Aragón	NO	7,65	34,00	155.393
Asturias	NO	7,65	36,50	103.135
Baleares	SÍ	7,65	34,00	5.950
(grupos I y II)		1,00	20,00	
Canarias	SÍ	7,65	34,00	134
Cantabria	SÍ	7,65	34,00	14.795
Castilla-La Mancha	SÍ	7,65	34,00	31.759
Castilla-León	NO	7,65	34,00	81.018
Cataluña	SÍ	7,00	32,00	9.796
Comunidad Valenciana	NO	7,65	34,00	63.193
Extremadura	SÍ	7,65	34,00	1.587
Galicia	SÍ	7,65	34,00	15.040
(grupos I y II)		5,00	18,00	
La Rioja	SÍ	7,65	34,00	3.175
Madrid	SÍ	7,65	34,00	1.586
Murcia	SÍ	7,65	36,50	1.640
Navarra	SÍ			17.000
(grupo I)		0,00	0,80	
(grupo II)		2,00	16,00	
País Vasco	SÍ			6.000
(grupos I y II)		1,50	1,50	
Álava		5,7	42,56	
Bizkaia		7,6	42,56	
Guipuzkoa		5,7	42,56	

* Herencia de 800.000 euros a un hijo de 30 años, 200.000 son vivienda habitual

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Hacienda Autonómica en Cifras, Panorama de Fiscalidad Autonómica y Foral 2018 y el INE

das y menos gravosas para los parientes más cercanos. En esta línea, están las Baleares, Galicia, Navarra y el País Vasco. Otras comunidades, en vez de modificar la escala, optan por establecer reducciones o bonificaciones a estos grupos más cercanos de parentesco. La escala más alta se registra en comunidades como Asturias, Andalucía y Murcia, y en los territorios forales del País Vasco, aunque en realidad solo es efectiva en Asturias, pues las demás comunidades solo aplican estas

escalas a los parientes más lejanos o a los herederos sin parentesco. Cabe destacar también que los territorios forales no aplican el coeficiente de patrimonio preexistente y solo tienen en cuenta el grado de parentesco.

Al igual que en el caso del Impuesto sobre el Patrimonio, se pone un ejemplo de tributación de una herencia de 800.000 euros recibida por un hijo de 30 años en que se incluye la vivienda habitual de 200.000 euros. Como puede observarse,

en la comunidad autónoma de Andalucía no se tributa por esta herencia, mientras que en Aragón –la comunidad con la tributación más alta– se paga 1.150 veces más por este impuesto que en Canarias. Las diferencias son considerables y mayores que en el Impuesto sobre el Patrimonio.

Conclusiones

Recapitulando, cabe concluir que en el ámbito teórico no existe acuerdo en torno a los argumentos que justifican la existencia de estos impuestos.

El argumento más fuerte a favor de su existencia es la supuesta reducción de la desigualdad que aportan; sin embargo, como hemos visto, puede haber “riquezas” innatas o adquiridas, que se escapan a estos impuestos y generan mayores desigualdades. Además, en el entorno global en que nos movemos, la existencia de estos impuestos genera movimientos ineficientes de la riqueza, en busca de una menor fiscalidad, por lo cual su contribución a la equidad horizontal queda claramente reducida. Si a ello añadimos que en nuestro país existen también diferencias entre las distintas comunidades autónomas, la aportación de estos impuestos a la reducción de la desigualdad queda aún más cuestionada.

Otro argumento a favor es su función de control sobre los impuestos de la renta, función que se

devalúa claramente cuando acabamos contando con 17 impuestos diferentes y con dificultades de coordinación entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las agencias autonómicas. Por otro lado, la AEAT ejerce, en la actualidad, cada vez más control por su enorme capacidad para recabar información de los contribuyentes sin tener que recurrir a los impuestos sobre la riqueza.

En el entorno internacional, muy pocos países mantienen impuestos sobre el patrimonio neto y son más los que recurren a los impuestos sobre sucesiones, aunque en ningún caso registran una gran recaudación. Lo que sí se comprueba es que, en los últimos años, existe una tendencia a suprimir los impuestos sobre la riqueza, tanto el Impuesto sobre el Patrimonio como el de Sucesiones. España es uno de los países con los tipos más altos en los impuestos sobre la riqueza.

Nuestros impuestos sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones son impuestos progresivos, cedidos a las comunidades autónomas, que proporcionan poca recaudación a las mismas –aunque, en el caso del de Sucesiones, no es despreciable.

La gran diversidad autonómica que presentan estos impuestos en los últimos años pone en cuestión su equidad horizontal y, sobre todo, empieza a generar movimientos ineficientes de riqueza y renta. Algunos estudios recientes indican (López y Rodrigo, 2017) que las diferencias en el ISD y en la fiscalidad patrimonial aumentan significativamente las probabilidades de cambiar de residencia entre los contribuyentes más ricos. Estos cambios de residencia inciden no solo en la recaudación de los impuestos sobre la riqueza, sino también en el IRPF. El uso generalizado de sus competencias por parte de las comunidades autónomas ha generado una competencia fiscal a la baja, que incentiva los movimientos internos de capitales y puede dificultar la inversión extranjera ante la enorme complejidad que introduce.

Ante esta situación, nos planteamos la vigencia o no de los impuestos sobre la riqueza. De hecho, el Impuesto sobre el Patrimonio ya “despareció” durante unos años y ni las comunidades autónomas ni el Estado lo echaron en falta como elemento de control o como complemento del IRPF: lo único que se notó fue la ausencia de recaudación y fue eso precisamente lo que determinó su recuperación, una vez iniciada la crisis económica.

En cuanto al Impuesto sobre Sucesiones, la competencia a la baja lleva a que solo cuatro comunidades autónomas lo mantengan sin grandes desgravaciones. Es decir, paulatinamente se va convirtiendo en un impuesto simbólico, que deja de cumplir su función redistributiva y recaudatoria y que acentúa, cada vez más, las desigualdades y los movimientos ineficientes de capitales. Todos estos argumentos nos llevan a cuestionarnos poderosamente su vigencia.



En cualquier caso, si se mantiene un impuesto sobre sucesiones que grave en nuestro país la capacidad de pago que proporciona la riqueza, se necesitarían una serie de cambios para mejorar su funcionamiento actual. Dichos cambios se recogen ya en el Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica y se resumen en los siguientes:

- Actualizar con urgencia la normativa estatal de este impuesto.
- Unificar los criterios de valoración de los activos, sobre todo los que se refieren a la estimación del “valor real” de los bienes.
- Restringir la capacidad normativa de las comunidades autónomas a las tarifas, las deducciones y las bonificaciones. Es decir, las comunidades autónomas no podrán modificar la base imponible del impuesto.
- Introducir un mínimo exento común, que garantice la progresividad del impuesto.

- Establecer un gravamen máximo (entre el 10 y el 11 %) y uno mínimo (entre el 4 y el 5 %), dependiendo del grado de parentesco, que garantice una tributación efectiva mínima en todas las regiones.
- Eliminar los coeficientes que ponderan el gravamen en función del patrimonio preexistente del heredero o donatario.

El cumplimiento de estas pautas mejoraría la equidad del impuesto y reduciría la movilidad regional de los capitales y las ineficiencias que esto genera.

Pero, para que realmente tuvieran efecto, sería necesario que todas las comunidades autónomas asumiesen dichas condiciones, también las forales. Incluir las comunidades forales en el régimen común es una vieja aspiración del sistema de financiación autonómico, pero la realidad es tozuda y difícil de cambiar, de modo que mientras los territorios forales puedan mantener sus diferencias los impuestos sobre la riqueza seguirán generando inequidades e ineficiencias ●

BIBLIOGRAFÍA

ALBI, E., et al. (2017): *Economía pública II*. Ariel Economía.

BARBERÁN, M. A.; TRUEBA, C. (2018): *La propuesta de reforma del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones de la Comisión Lagares: una aplicación al caso de la Comunidad Autónoma de Aragón*. Documentos del Trabajo del IEF, 2/2018.

BARTLETT, B. (1997): “The End of State Tax?” Informe especial. *Tax Notes*, 7 de julio.

BRITTON ELLER, M. (1997): “Federal Taxation of Wealth Transfers, 1992-1995”. *Statistics of Income Bulletin*, 16(3).

BRÜLHART, M.; GRUBER, J.; KRAPF, M.; SCHMIDHEINY, K. (2017): *Taxing Wealth: Evidence from Switzerland*. NBER Working Papers Series, 22376.

BRUNETTI, M. J. (2006): “The State Tax and the demise of the family business”, *Journal of Public Economics*, 90.

Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español. Febrero de 2014. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica. Julio de 2017. Ministerio de Hacienda y Función Pública.

KOPCZUK, W.; SLEMRD, J. (2003): “Dying to Save Taxes: Evidence from State Tax Returns on Death Elasticity”, *The Review of Economics and Statistics*, 85(2).

LÓPEZ, J.; RODRIGO, F. (2017): *Movilidad de los contribuyentes de rentas altas en respuesta a las diferencias regionales en los impuestos personales*. Documentos de Trabajo de FEDEA, 2017-28.

OCDE (2018): “The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD”. *OECD Tax Policy Studies*, 26.

PABLOS DE, L. (2001): *La imposición personal sobre la riqueza: su papel en los sistemas tributarios actuales*. Hacienda Pública Española. Monografía.

SEIM, D. (2017): “Behavioral responses to Wealth Taxes: Evidence from Sweden”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(4): 395-421.

ZOUTMAN, F. T (2015): “The elasticity of taxable savings”. CESifo, 9th Norwegian-German Seminar on Public Economics.